



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 96 /2016

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 020/2016 – Aatoria Vereador Orestes Previtale Junior – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de os hospitais, clínicas e laboratórios utilizarem protetor de pescoço em pacientes que serão submetidos a exames de raio X odontológico, mamografia ou tomografia, e dá outras providências”

À Diretora Jurídica  
Dra. Ana Cláudia Mariante

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a obrigatoriedade de os hospitais, clínicas e laboratórios utilizarem protetor de pescoço em pacientes que serão submetidos a exames de raio X odontológico, mamografia ou tomografia, e dá outras providências” de autoria do Vereador Orestes Previtale Junior solicitado pelo Presidente Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Tendo em vista que o substitutivo é apresentado pelo autor do projeto original e atende aos arts. 139 e 141 do Regimento Interno e que as alterações propostas cingem-se à recomendação constante do Parecer Jurídico nº 046/2016, o qual reiteramos seus termos, não se vislumbra nenhum óbice jurídico.

Por fim, no que tangê à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 30 de março de 2016.

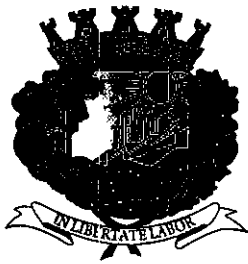
  
Aline Cristine Padilha

Advogada

Revisado e de acordo:

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Advogada

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Advogada



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

À Comissão de Justiça e Redação,

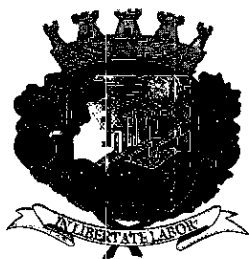
Segue conforme solicitado, parecer da lavra da advogada Aline Cristine Padilha, referente ao PL nº 20/2016 de autoria do Vereador Dr Orestes Previtalo e do PL nº 39/2016 de autoria do Vereador Kiko Beloni, neste ato ratificado por esta subscritora, pelas razões de direito expostas.

Excelências.

Para o que for do entendimento de Vossas

Valinhos, 05 de abril de 2016

Ana Cláudia Mariante  
Diretora Jurídica



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 046/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 020/2016 – Aatoria Vereador Orestes Previtalo Junior –  
“Dispõe sobre a obrigatoriedade de os hospitais, clínicas e laboratórios utilizarem protetor de pescoço em pacientes que serão submetidos a exames de raio X odontológico, mamografia ou tomografia, e dá outras providências”

*À Diretora Jurídica*

*Dra. Ana Cláudia Mariante*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a obrigatoriedade de os hospitais, clínicas e laboratórios utilizarem protetor de pescoço em pacientes que serão submetidos a exames de raio X odontológico, mamografia ou tomografia, e dá outras providências” de autoria do Vereador Orestes Previtalo Junior solicitado pelo Presidente Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Verificamos que as disposições constantes no projeto, regulam matéria atinente à saúde impondo a adoção de medidas inerentes ao poder de polícia.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*

*II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*"Artigo 6º - Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*II - cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;"*

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

*"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, ao estabelecer obrigações indiscriminadamente a todos os estabelecimentos de saúde, inclusive públicos, invadiu matéria afeta à organização dos serviços públicos, de competência exclusiva do Chefe do Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”;

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

**Porém, caso seja alterado, por meio de emenda, a fim de restringir seu alcance apenas aos estabelecimentos privados deixaria de apresentar inconstitucionalidade.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Ressaltando que o entendimento coaduna-se com o posicionamento atualmente adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a exemplo do seguinte julgado recente relativo à matéria semelhante:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.178/2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA FIXAÇÃO DE CARTAZES CONTENDO INFORMAÇÕES SOBRE PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS EM CASOS DE ÓBITOS, EM HOSPITAIS E CLÍNICAS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO. Obrigatoriedade imposta a clínicas e hospitais públicos. Determinação de confecção de cartazes distribuição pela Secretaria Municipal de Saúde. Inconstitucionalidade. Afronta aos arts. 5º, 24, 2º, II e 47, II, XIV e XIX. Matéria que envolve a administração de serviços públicos, de reserva do Executivo. Ausência, por outro lado, de indicação da fonte de custeio das despesas geradas com a Lei. Possibilidade, entretanto, de aplicação da lei a hospitais e clínicas particulares, diante da competência concorrente do Município. Critério de interpretação conforme à Constituição. Procedência parcial da ação, restringindo a determinação a hospitais e clínicas particulares do Município, com exclusão da expressão “Serão confeccionados e distribuídos pela Secretaria Municipal de Saúde, inserta no parágrafo único do artigo 1º”.*

*(...) Quanto à obrigação imposta a clínicas e hospitais de natureza privada, referida pelo d. Procurador Geral de Justiça, anota-se que o acréscimo pretendido, de restrição da aplicação do artigo 1º, caput, aos hospitais e clínicas particulares do Município, é de rigor.*

*A uma, porque, não especificando o citado artigo de lei a quem a mesma se dirige, tem-se que “todos” os hospitais e clínicas do Município estariam abrangidos pela lei, do que decorre a inconstitucionalidade do texto atacado apenas no que toca às entidades públicas de saúde, cuja organização,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*administração e eventual fiscalização competem exclusivamente ao Chefe do Executivo.*

*(...) Este Colendo Órgão Especial já decidiu, em algumas oportunidades, sobre a legitimidade concorrente do Município em legislar sobre matéria que impõe obrigação a particulares e, no que aqui diz respeito, traz-se à colação julgado da lavra do Desembargador Itamar Gaino<sup>1</sup>, datado de 04 de junho de 2014, do qual participei e onde deixou assente o Relator, **verbis**:*

*"Por outro lado, a competência para criação de lei dessa espécie é concorrente, podendo a iniciativa ser do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, segundo o que se extrai do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo. Isso porque, como visto, apenas se cuida de criação de obrigação para os particulares, quanto à construção e manutenção dos passeios contíguos a seus imóveis.*

*É bem verdade que o texto transcrito, além de estabelecer obrigação aos particulares, impõe sanção para o caso do respectivo descumprimento, cuja aplicação fica a cargo de órgão da administração municipal. Isto não significa, porém, criação de encargo novo ao Poder Executivo, uma vez que este dispõe de estrutura adequada para o regular exercício do poder de polícia, com abrangência de todo o complexo das posturas municipais.*

*(...) O bem lançado parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça, da lavra do Procurador Nilo Spínola Salgado Filho, contém preciso exame do tema, dele se destacando:*

*"A instituição de sanção ao administrado pelo descumprimento de obrigação não pode ser concebida como matéria sujeita à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. O caso é de iniciativa comum ou concorrente. Conforme cediça manifestação doutrinária e iterativa orientação pretoriana, regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que: "a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição". Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos competem aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593). Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros.*

*(...) Na espécie, a norma local impõe sanção a particulares, sem, no entanto, conferir nova obrigação ao Poder Executivo, o que desautoriza arguição de ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II e XIX, a, da Constituição Estadual..."*

*Necessidade não há, pois, de extirpar a norma do sistema jurídico municipal, podendo à mesma se dar interpretação conforme à Constituição.*

*Neste passo, ensina LUIZ GUILHERME MARINONI<sup>2</sup> que:*

*"A interpretação conforme à Constituição, ao contrário do que pode fazer supor o seu nome, não constitui método de interpretação, mas técnica de controle de constitucionalidade. Constitui técnica que impede a declaração de inconstitucionalidade da norma mediante a afirmação de que esta tem um sentido ou uma interpretação conforme à Constituição. Assim,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*alegando-se na petição inicial a inconstitucionalidade de uma norma, a ação de inconstitucionalidade é julgada improcedente quando o Tribunal verifica que esta norma tem sentido conforme à Constituição. Este sentido, evidenciado na fundamentação, é delineado no dispositivo, de modo a se fixar regra que evidencie a constitucionalidade da norma. O resultado da decisão, que realiza 'interpretação conforme', portanto, não apenas expressamente exclui o sentido ou a interpretação sugerido para a norma pelo autor da ação de inconstitucionalidade, mas declara que, mediante determinada interpretação, a norma é constitucional.*

*Demonstrando-se que a norma não tem o sentido proposto na ação de inconstitucionalidade, mas que, quando adequadamente compreendida, tem sentido que é conforme à Constituição. Trata-se, desse modo, de limitação das possibilidades do texto legal, que fica restrito à interpretação definida na decisão. Se uma norma não abre oportunidade a interpretações diversas, exclui-se a possibilidade de interpretação conforme. (...) Quando a norma tem apenas um sentido, visivelmente inconstitucional, não há lugar para interpretação conforme.*

*Ademais, a interpretação conforme não pode ser utilizada para conferir à norma resultado distinto do desejado pelo legislador ou uma regulação diversa. Portanto, dois são os requisitos da interpretação conforme: respeito à expressão literal do texto legal e respeito ao fim buscado pelo legislador. Quando a interpretação conforme requer, diante da interpretação proposta na ação de inconstitucionalidade, a exclusão ou a inclusão de significado, este decréscimo ou acréscimo só tem validade quando estiver de acordo com o objetivo da norma à luz da Constituição"*

*No caso em análise, é possível afirmar-se que a interpretação conforme à Constituição não colide com a vontade do legislador.*

*Assim, a procedência parcial do pedido é de rigor, declarando-se a inconstitucionalidade do Artigo 1º, caput, da Lei nº 6.178/2014, do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Município de Ourinhos em relação à obrigação imposta a hospitais e clínicas públicas e, diante do caráter aberto da presente ação, restringindo a sua aplicação a hospitais e clínicas de natureza privada; declara-se, ainda, a inconstitucionalidade da expressão "serão confeccionados e distribuídos pela Secretaria Municipal de Saúde", constante do parágrafo único do artigo 1º da referida Lei. XAVIER DE AQUINO RELATOR" (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2004523-02.2015.8.26.0000)*

Nesse sentido, sugerimos a alteração do projeto por emenda, a fim de que restrinja seu alcance somente aos estabelecimentos privados, porém, caso assim não entenda o autor, poderá a Comissão de Justiça e Redação seguir o trâmite da Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013 que "disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como específica". Ocasão em que por tratar-se de lei imperativa atinente ao poder de polícia sugerimos a inclusão de imposição de penalidade.

É o parecer.

D.J., aos 26 de fevereiro de 2016.

  
Aline Cristine Padilha  
Advogada

Revisado e de acordo:

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Advogada

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Advogada



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

À Comissão de Justiça e Redação,

Em vista dos pareceres exarados pela Advogada **Aline Cristine Padilha**, nos projetos de lei sob nºs 20/2016 e 25/2016 ora ratificado por esta subscritora por seus próprios fundamentos, encaminho o presente para deliberação.

Valinhos, 26 de fevereiro de 2016

Ana Claudia Mariante  
Diretoria Jurídica